

ИНСТРУМЕНТЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ ДЛЯ РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

А.М. Даурова, О.С. Семкина

ФГБОУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»
г. Москва, Россия

Региональная политика как инструмент государственного регулирования активно развивается со второй половины XX века. Как отмечает Н. Раптнер, ее развитие вызвано необходимостью преодоления разрыва между развитыми и депрессивными регионами, первоначально как инструмент поддержки проблемных и кризисных регионов, а в дальнейшем повсеместно за счет придания большей самостоятельности регионам и формирования стратегии их развития [9].

Системный кризис, обостривший внутренние проблемы регионов, акцентировал переход к инновационному пути развития региональной экономики и новой системе управления, основанной на соответствующем наборе инструментов государственного управления и регулирования. Таким образом, кризисные условия не только создали предпосылки для новой парадигмы управления, но и стали формировать новые подходы региональной политики, используемые для ускоренного развития регионов.

Государственная региональная политика является неотъемлемой частью политики государства, «направленной на пространственную организацию территории страны и размещение производительных

сил, поддержание баланса и сохранение культурно-национальной матрицы общества, устранение региональной дифференциации, поддержание достойного уровня жизни и т. д. в соответствии с принятой государственной стратегией развития» [4, с. 62–69].

Ряд авторов в качестве региональной политики определяют не только политику центра в отношении периферийных регионов, но и внутреннюю политику региона, то есть региональную политику региона, «которая осуществляется органами управления регионом самостоятельно с учетом общегосударственных интересов в целях повышения благосостояния населения региона, эффективного хозяйствования, социальной справедливости и политической стабильности местного сообщества» [10, 12].

При этом внешний и внутренний подход к определению региональной политики являются составными частями единой государственной политики, первая из которых использует макроэкономические инструменты для усиления связности национального экономического пространства и предоставления регионам дополнительных возможностей для развития, а вторая – для решения местных задач в разрезе региональных особенностей (рисунок 1).

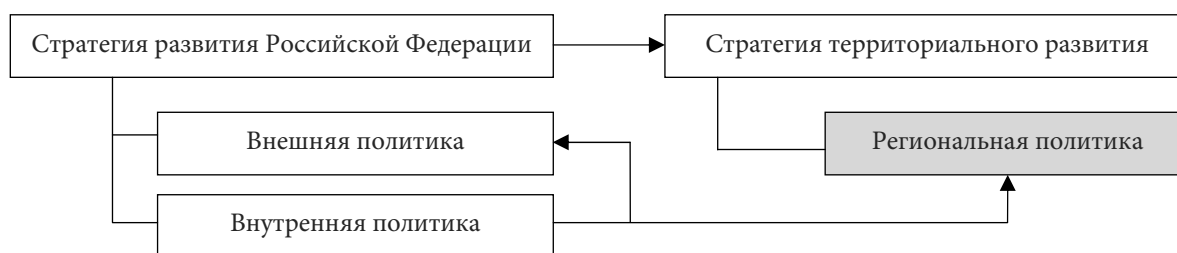


Рисунок 1 – Региональная политика в системе государственного управления

Для эффективного развития экономики региона и управления протекающими в нем социально-экономическими процессами необходима разработка принципиально новой модели региональной политики, отличающейся высокой восприимчивостью к внешним и внутренним изменениям, позволяющей выявлять возможности развития региона и превращать их в источники экономического роста посредством применения различного рода инструментов.

Структура региональной политики включает такие основные элементы, как стратегии, цели, задачи, принципы, методы и инструменты. Центральное значение в системе региональной политики, по нашему мнению, имеет определение цели и выбор инструментов, определяющих основы и перспективы развития страны в региональном аспекте.

Отечественный и зарубежный опыт в области региональной политики позволяет сформулировать общие цели ее разработки и реализации, которые, во-первых, заключаются в поддержке кризисных регионов, и, во-вторых, в обеспечении их сбалансированного социально-экономического развития на всей территории страны. Иначе говоря, региональная политика нацелена либо на выравнивание социально-экономического развития регионов, либо на стимулирование их собственного развития, что приводит к нарастанию отмеченного неравенства регионов.

Решение вопроса, какое из указанных направлений является приоритетным, остается предметом непрекращающейся как теоретической, так и практической, дискуссии. При этом в зависимости от выбранного приоритета, по нашему мнению, должен осуществляться выбор инструментов ее проведения, ситуационно отвечающих условиям и ограничениям в региональном развитии. В первом случае выделяются регионы с низкими социально-экономическими показателями, получающие дотации из центра на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности [2, с. 69–73]. Во втором случае мероприятия по поддержке оказываются перспективным регионам, которые активно развиваются и имеют для этого наилучшие предпосылки [1].

При реализации данного подхода в российской практике чаще всего наблюдается сочетание двух направлений – выравнивания и эффективного регионального развития – в силу резких территориальных контрастов, что определяется историческими предпосылками, в которых происходит разработка и реализация региональной политики.

С целью сглаживания различий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации были приняты и апробированы различные инструменты региональной политики, в частности:

- создание Министерства регионального развития РФ;
- разработка управленческих документов – Концепции сокращения различий социально-экономического развития субъектов РФ, Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года и др.;
- применение различных финансовых инструментов – Фонд финансовой поддержки регионов, Фонд реформирования региональных финансов, Фонд регионального развития для помощи отстающим регионам, федеральные целевые программы.

Так, с 2002 года действует федеральная целевая программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (на 2002–2010 гг. и до 2015 г.)». В качестве основной цели Программы были определены сокращение различий в уровне социально-экономического развития регионов страны, снижение разрыва между развитыми и отстающими регионами по основным показателям социально-экономического развития, что нашло отражение в следующих конечных результатах:

- уменьшение различий в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации по уровню валового регионального продукта на душу населения с учетом покупательной способности и доходам на душу населения в 2 раза к 2010 г. и в 3 раза – к 2015 г.;
- сокращение доли населения, живущего за чертой бедности, на 15 % в 2010 г. и на 25 % – в 2015 г.
- формирование условий для развития всех регионов и повышение эффективности государственной поддержки субъектов Российской Федерации.

Однако принятые меры не доказали своей эффективности и цель выравнивания и эффективного развития регионов страны оказалась недостигнутой. Представленные выше факты позволяют констатировать, что значительная неоднородность экономического пространства по-прежнему сохраняется и в современных условиях, сложившиеся диспропорции не удастся сгладить уже более двух десятилетий, а по некоторым показателям положение дел даже ухудшается. Об этом свидетельствует и динамика регионального развития в России, что подтверждается и конкретными данными, например, о числе регионов-доноров, которых в 2007 году насчитывалось 19, в 2012 году – уже 11, а всего через год – 10.

Таким образом, 73 из 83 ныне существующих в нашей стране субъектов развивались в 2013 году за счет перераспределения валового регионального продукта, финансовых и иных ресурсов, созданных другими регионами, в числе которых города федерального значения Москва и Санкт-Петербург, Республика Татарстан, Московская, Ленинградская, Сахалинская и Тюменская области, Ненецкий, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа.

По мнению разработчиков Доктрины регионального развития Российской Федерации в целях изменения сложившейся ситуации минимальные диспропорции в социально-экономическом развитии между регионами нашей страны в долгосрочной перспективе должны быть следующими [3]:

- разрыв валового регионального продукта на душу населения – не более чем в 8 раз;
- превышение объемов инвестиций в основной капитал субъектов РФ на душу населения – не более чем в 5 раз;
- превышение доходов в субъектах РФ на душу населения – не более чем в 1,5 раза;
- разрыв в уровне безработицы в субъектах РФ – не более чем в 5 раз;
- превышение количества субъектов-доноров над субъектами-реципиентами;
- разрывы в уровне смертности и продолжительности жизни между субъектами РФ – не более чем на 20 %;
- разрыв в уровне обеспеченности населения социальными благами и гарантиями между субъектами РФ – не более чем на 10 %.

Таким образом, на сегодняшний день главная цель российской региональной политики, определенная как сокращение социально-экономической дифференциации российских регионов, не достигнута. При этом имеющиеся факты указывают на то, что ее достижение и в среднесрочной перспективе является маловероятным.

Рассмотрим вторую цель региональной политики России, которая, как отмечалось ранее, заключается в поддержке активных регионов с акцентом на их эффективное социально-экономическое развитие. В рамках реализации данной цели финансовые средства государства направляются не столько на бюджетное выравнивание, сколько на определенные структурные проекты, позволяющие максимально использовать внутренний потенциал каждого региона. При данном подходе к постановке цели региональной политики ее основное содержание определяется как структурная перестройка экономики регионов, стимулируемая государством.

В России структурный подход в целеполагании региональной политики был сформирован после финансового кризиса 2008 года, который вывел на лидирующие позиции субъекты Российской Федерации, где региональные органы власти и управления оперативно решали насущные проблемы населения и бизнеса, добиваясь реальных результатов в диверсификации экономики. Таким образом, реализация второй цели связана с усилением структурной составляющей региональной политики, и в частности, с созданием специальных инструментов, направленных на территориальное развитие за счет финансовой помощи центра и мобилизации внутренних ресурсов.

Ключевое значение в ускоренной реализации данной цели региональной политики занимает инновационная составляющая развития, особенно в условиях недостаточно эффективного использования инновационного потенциала российских регионов для повышения их конкурентоспособности, а также преодоления критических этапов в развитии экономики и социальной сферы. В связи с этим реализация региональной политики предполагает поддержку инновационных процессов в регионах с использованием таких перспективных инструментов, как наукограды, кластеры, особые экономические зоны и другие,

направленных на повышение конкурентоспособности экономики страны и конкретных регионов, многоуровневое структурирование социально-экономического пространства страны.

В конце 1990-х гг. в качестве инструмента, обеспечивающего инновационное развитие российской экономики, рассматривали научные городки бывшего СССР, так называемые наукограды. Это крупнейшие исследовательские центры, генерирующие новые знания, специализированные в области высоких технологий, обеспечивающие полноценный исследовательский цикл и концентрирующие мощный интеллектуальный и материально-технический потенциал. По данным Союза развития наукоградов России в 2012 году таких структур насчитывается около 70, а официальный статус «наукоград» закреплен за 13 муниципальными образованиями. Тем не менее несмотря на очевидную перспективность формирования наукоградов на территории нашей страны, эта возможность не используется, что подтверждается снижением начиная с 2010 года объемов финансирования в данной области реализации инноваций.

На смену существующих наукоградов, доказавших свою высокую инновационную значимость, в регионах формируются новые структуры стимулирования инновационной активности. Таким примером является создание в 2012 г. инновационного центра «Сколково», на обеспечение функционирования которого было израсходовано 22 млрд руб., что более чем в 38 раз превышает объемы целевого финансирования всех наукоградов России [5].

Значительное сокращение расходов на развитие наукоградов во многом обусловлено изменениями в подходах к их функционированию, которые развиваются в направлении от модели бездотационного развития (1999–2004 гг.) к их функционированию в рамках особых экономических зон (с 2006 г. по настоящее время), а затем и как составляющих инновационных технологических кластеров (с 2012 г. и по настоящий период). Данный инструмент активизации регионального инновационного развития имеет высокий не реализованный потенциал, что требует, по нашему мнению, более пристального внимания со стороны государства.

Так, создание особых экономических зон, как инструмента стимулирования экономической активности в регионах, используется в целях привлечения инвестиций в обрабатывающие или высокотехнологичные отрасли, в развитие транспортной инфраструктуры, а также туризма и санаторно-курортной сферы (рисунок 2). В России по состоянию на начало 2013 года создано 24 особые экономические зоны, из которых шесть промышленных, четыре технико-внедренческие, 11 туристических и три портовые. В них зарегистрировано в общей сложности 326 резидентов и создано 8 тысяч новых рабочих мест [6, 7].

Особые экономические зоны		
Промышленно-производственные	Технико-внедренческие	Туристско-рекреационные
<ul style="list-style-type: none"> • Создаются на 20 лет • Земля муниципальная или государственная • Площадь до 20 кв. км. • Статус: свободная таможенная зона • Налоговые льготы: освобождение от налога на имущество и землю, снижение налога на прибыль на 4 % и ЕСН до 14 % • Инвестиции: не менее 10 млн евро, в 1 год не менее 1 млн евро 	<ul style="list-style-type: none"> • Создаются на 20 лет • Земля муниципальная или государственная • Площадь до 3 кв. км. • Статус: свободная таможенная зона • Налоговые льготы: освобождение от налога на имущество и землю, снижение налога на прибыль на 4 % и ЕСН до 14 % • Инвестиции: в 1 год не менее 1 млн евро 	<ul style="list-style-type: none"> • Создаются на 20 лет • Земля муниципальная или государственная на территории одного или нескольких муниципальных образований • Налоговые льготы: освобождение от налога на имущество и землю, снижение ЕСН • Инвестиции: бюджетные (федеральные, региональные, местные, частные)

Рисунок 2 – Типы особых экономических зон в России

В последние годы наметилась тенденция повышения результативности использования данного инструмента в территориальном развитии, что связано с функционированием особых экономических зон в рамках кластеров в качестве их инфраструктурной составляющей. По данным Министерства экономического развития РФ, в России по состоянию на 2010 год насчитывалось 238 кластеров, из которых в 2012 году было выбрано 25 наиболее перспективных и инновационных в Центральном, Северо-Западном, Приволжском и Сибирском федеральных округах [11]. На сегодняшний день 14 программ развития пи-

лотных инновационных территориальных кластеров находятся на стадии развития, остальные – в стадии доработки. На поддержку данных программ из федерального бюджета, начиная с 2013 года, запланировано финансирование в размере до 5 млрд руб. ежегодно в течение пяти лет, что сопоставимо с зарубежными показателями реализации кластерной политики.

При этом наряду с успешными практиками, к числу которых относится инновационный территориальный кластер «Зеленоград», оценка потенциала данного инструмента регионального развития в России не содержит убедительных эмпирических данных [8].

Таким образом, проведенный анализ позволяет утверждать, что российская региональная политика и стратегия регионального развития в постсоветский период определенным образом эволюционировали, акценты в целеполагании заметно сместились от концепции выравнивания к концепции эффективности на основе целенаправленной дифференцированной поддержки регионального развития в инновационном направлении.

Представленные выводы в соответствии с положениями теории кластерного развития свидетельствуют о необходимости проведения всестороннего исследования проблем неравенства регионов, формирования научной основы пространственного планирования и региональной политики, обеспечивающей эффективное управление развитием региона и выравнивание регионов, и имеющей программно-целевой характер.

Литература

1. Васин, С.М. Трансформация социально-экономической системы региона : дис. ... д-ра экон. наук / С.М. Васин. – СПб., 2007.
2. Вертакова, Ю.В. Формирование образовательного кластера как механизма взаимодействия вузов с бизнес-структурами в рамках частно-государственного партнерства / Ю.В. Вертакова, Ю.С. Положенцева // Успехи современного естествознания. – 2012. – № 11. – С. 69–73.
3. Доктрина регионального развития Российской Федерации: макет-проект / под общ. ред. А.С. Малчинова. – М. : Научный эксперт, 2009.
4. Лексин, В.Н. Региональная политика России: концепции, проблемы, решения. Статья десятая. Программные методы регулирования территориального развития / В. Лексин, А. Швецов // Российский экономический журнал. – 1996. – № 2. – С. 62–69.
5. О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 гг. – Федеральный закон № 357-ФЗ от 13.12.2010 // Консультант Плюс.
6. Отчет Министерства экономического развития Российской Федерации о результатах функционирования ОЭЗ в 2011 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.economy.gov.ru/mines/activity/sections/sez/doc20120928_04.
7. Отчет Счетной палаты Российской Федерации от 22.08.2012 о мониторинге использования государственной поддержки на создание и функционирование ОЭЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ach.gov.ru/ru/news/archive/22082012>.
8. Официальный сайт ОЭЗ «Зеленоград» (филиал ОАО «ОЭЗ» в г. Москве) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.oez-zel.com/index.php>.
9. Раптер, Н.М. Развитие региона: методический подход / Н.М. Раптер, Л.М. Капустина. – Екатеринбург, 1995.
10. Уткин, Э.А. Государственное и муниципальное управление : учеб. пособие / Э.А. Уткин, А. Ф. Денисов. – М. : ЭКМОС, 2001.
11. Шадрин, А.Е. О государственной поддержке развития пилотных инновационных территориальных кластеров / А.Е. Шадрин // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.economy.gov.ru/mines/main>.
12. Штульберг, Б.М. Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации / Б.М. Штульберг, В.Г. Введенский. – М. : Гелиос АРВ, 2000. – 354 с.